Mél. 8° 66 16

L'ŒUVRE DE LA HAYE

1899 ET 1907

CONFÉRENCE FAITE A L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

le 5 juin 1908

PAR

M. LOUIS RENAULT

Membre de l'Institut,
Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris
et à l'École libre des Sciences politiques,
Délégué de la France aux deux Conférences de La Haye.

Mél. 8° 66 16

SOUS LA PRÉSIDENCE

DE

M. LÉON BOURGEOIS

Sénateur,
Ancien président du Conseil des ministres,
Président de la délégation de la France aux deux Conférences de La Haye.

EXTRAIT DES *ANNALES DES SCIENCES POLITIQUES*
Du 15 juillet 1908.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

PARIS
FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR
108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1908

BIBLIOTHEQUE SCIENCES PO
1 390 113

L'ŒUVRE DE LA HAYE

(1899 et 1907)

Mil. 8° 66 16

Le directeur de l'École libre des Sciences politiques avait demandé à M. Louis Renault, membre de l'Institut, professeur à l'École, au lendemain de la seconde Conférence de la Paix, de vouloir bien exposer à ses anciens élèves et élèves l'œuvre accomplie à La Haye en 1899 et en 1907. La part considérable qu'a prise M. Louis Renault à cette œuvre est universellement connue. Le prix Nobel de la paix, qui lui a été décerné en 1907, en a été une élogieuse consécration; plus récemment le ministre des Affaires étrangères, en reconnaissance de ses éminents services, vient de le nommer commandeur de la Légion d'honneur. Le directeur de l'École avait prié M. Léon Bourgeois, sénateur, ancien président du Conseil des ministres, président de la délégation de la France à la Conférence de La Haye, de vouloir bien présider cette Conférence.

Les Annales des sciences politiques *sont heureuses de donner à leurs lecteurs la Conférence de M. Louis Renault, avec l'allocution et le discours de M. Léon Bourgeois, qui ont reçu les chaleureux applaudissements d'un nombreux auditoire, réuni dans le grand amphithéâtre de l'École, le 5 juin dernier. Aux anciens élèves et élèves s'étaient jointes un certain nombre de personnalités du monde politique et du monde diplomatique.*

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES * BIBLIOTHÈQUE *

ALLOCUTION DE M. LÉON BOURGEOIS

Mesdames, Messieurs,

Je suis vraiment embarrassé, et vraiment ému, en prenant pour la première fois la parole dans cette chaire de l'École des sciences politiques.

Je ne sais, en effet, comment m'excuser auprès de l'École, qui, depuis plus de cinq mois, m'a fait le très grand honneur de m'offrir la présidence de cette réunion, et qui l'a remise de mois en mois, jusqu'ici, avec tant de bonne grâce. L'état de ma santé a été la seule cause de tous ces retards bien involontaires. Il me laisse encore malheureusement aujourd'hui bien peu de forces et je vous demanderai votre indulgence s'il ne m'est pas possible de vous parler de l'objet de notre réunion et de celui que nous venons y fêter comme j'aurais voulu pouvoir le faire.

Je connais bien, sans y avoir pris part, l'enseignement de cette grande École. Je compte parmi ses maîtres plus d'un ami. Et j'étais heureux de venir vous dire combien, dans mes fonctions diverses, j'ai trouvé d'excellents collaborateurs parmi ses anciens élèves. — Ceux qui se forment ici ne puisent pas seulement dans son enseignement les connaissances spéciales les plus exactes et les plus profondes, mais ils prennent aussi, autour de ces chaires, à l'exemple de leurs maîtres, ces habitudes d'esprit et de caractère qui leur ont permis de donner, dans les carrières publiques, tant de preuves de haute culture intellectuelle et de forte valeur morale.

Enfin, messieurs, je n'oublie pas les excuses personnelles que je dois aussi à mon ami Louis Renault pour lui avoir fait aussi longtemps attendre sa seconde apothéose. (*Sourires.*)

Je suis vis-à-vis de lui dans une situation vraiment difficile. L'usage est que le Président d'une conférence présente le conférencier à l'auditoire. Aujourd'hui, c'est le conférencier, professeur depuis tant d'années dans cette chaire, qui devrait bien vous présenter le Président étranger!

Que vous apprendrais-je sur lui que vous ne sachiez mieux que moi? Je sais par une expérience récente quel est le respect, quelle est l'affection, dont l'entourent tant de générations d'élèves. L'an dernier, j'avais l'honneur de présider à la Faculté de Droit la séance où l'on fêtait le 25e anniversaire de son Enseignement, et j'ai pu m'associer à une des plus émouvantes manifestations de gratitude qu'un maître puisse souhaiter de ses élèves et de ses collègues. — N'en est-il pas de même ici, et quelle parole pourrais-je prononcer en l'honneur de Renault, qui ne fût devancée par vos esprits et, plus vite encore, par vos cœurs! (*Applaudissements.*)

Aussi, me ferais-je un scrupule de retarder plus longtemps le plaisir que vous attendez de l'entendre et de l'applaudir.

Vous avez la parole, mon cher ami. (*Applaudissements.*)

CONFÉRENCE DE M. LOUIS RENAULT

Mon cher Président,

Je vous remercie des paroles affectueuses que vous venez de m'adresser. Dans la séance, pour moi inoubliable, à laquelle vous venez de faire allusion, je vous ai promis, au cas où je serais de nouveau appelé à servir sous vos ordres, que je serais un lieutenant fidèle et dévoué. Je crois avoir tenu ma promesse. J'en ai votre témoignage affectueux; c'est la chose qui m'importe le plus. Vous venez de me donner une nouvelle preuve de votre amitié, je vous en suis reconnaissant et je remercie l'assemblée d'avoir bien voulu s'associer à ce que vous avez dit.

Mesdames et Messieurs, vous êtes venus dans une école pour entendre un professeur. Il ne faudra donc pas vous étonner si vous avez à subir un exposé qui sera utile, je l'espère du moins, mais un peu aride; aussi je vous demande seulement la patience nécessaire pour attendre l'orateur qui vous dédommagera amplement de mes aridités juridiques.

J'ai à vous parler de l'œuvre des deux Conférences de la Haye. Je laisserai, bien entendu, de côté le commentaire et l'analyse des textes qui exigeraient des volumes[1]. J'ai d'ailleurs consacré à ce sujet tout mon cours de cette année à l'école de droit. Je compte vous faire seulement un exposé d'ensemble, tirer en quelque sorte la philosophie de l'œuvre à laquelle nous avons collaboré.

Je veux parler en simple témoin, me dégager de la situation de diplomate occasionnel — je ne dis pas de diplomate d'occasion (*Rires*) — que j'ai pu avoir. Principalement jurisconsulte et professeur, je m'efforcerai d'apporter ici le sang-froid professionnel, sang-froid quelque peu nécessaire à raison des attaques passionnées, violentes,

1. Voir dans la *Vie politique dans les deux mondes* (1906-1907) mon étude sur « La deuxième conférence de la Paix », où j'ai analysé les textes adoptés.

venues de côtés très opposés, dont la Conférence a été l'objet et qui témoigne souvent d'une profonde ignorance du sujet. La compétence universelle de la plupart des journalistes ne perdrait rien à s'appuyer parfois sur quelques connaissances techniques.

Qu'on me permette un mot personnel qui, j'espère, ne froissera personne. Je ne fais partie d'aucune « Société de la paix » ou de sociétés analogues et, pour rester dans cette abstention, j'ai eu parfois à résister à des sollicitations très séduisantes et très pressantes. Je constate par là un pur fait sans que cela implique une critique quelconque contre les sociétés auxquelles je fais allusion ou contre leurs membres. Mais j'ai tenu à garder une pleine liberté d'appréciation sans subir l'influence naturelle d'un milieu spécial. Je ne suis donc pas un « apôtre de la paix » dans le sens où on prend ordinairement cette expression et je crains d'avoir été fréquemment jugé bien tiède pour les idées pacifiques. Si j'insiste sur ce point, c'est pour montrer que l'on peut avoir quelque confiance dans le jugement que je porte sur les faits dont j'ai été le témoin attentif et pour lesquels il y a déjà le recul du temps. J'exprimerai mon opinion personnelle sans engager personne. C'est le jurisconsulte qui, depuis plus de trente ans, s'occupe principalement de droit international, que vous allez entendre.

*
* *

L'œuvre de la seconde Conférence de la paix ne peut se séparer de celle de la première pas plus que l'œuvre de la troisième ne pourra se séparer de celle de la seconde. La première Conférence avait fait un certain nombre de legs qui ont été fidèlement exécutés par la seconde, et celle-ci a formulé des vœux et même, dans certaines conventions, a prévu que telles et telles choses devraient être accomplies par la troisième.

Il y a donc une *continuité*, un lien entre les diverses Conférences de la paix. Qu'on le veuille ou qu'on ne le veuille pas, l'institution est fondée, et j'ajouterai même qu'elle se fortifie. Ainsi, à la première Conférence, on avait d'une façon vague exprimé le vœu que telles et telles questions fussent inscrites au Programme d'une conférence qui se tiendrait ultérieurement, sans aucune précision. Or,

à la seconde Conférence, on n'a pas procédé de la même façon : on a prévu d'une manière positive qu'il y aurait une troisième Conférence de la paix, et on a même indiqué la période dans laquelle elle devrait se réunir.

Il y a plus. C'est une puissance, à laquelle on ne saurait témoigner trop de gratitude, qui a pris l'initiative de la première réunion, et c'est une autre puissance qui a donné l'hospitalité aux délégués ; il a été procédé de même pour la seconde Conférence. Eh bien ! pour attester que l'œuvre existait par elle-même et ne devait pas dépendre du bon vouloir de telle ou telle puissance, on a établi sa continuité, abstraction faite de telle ou telle puissance qui convoquerait, et de telle ou telle puissance qui donnerait l'hospitalité. On n'a pas eu ainsi l'intention de se montrer ingrat envers ceux qui, jusqu'à présent, ont joué un rôle actif dans la convocation et la réunion ; on a seulement tenu à montrer qu'il y a maintenant une volonté supérieure aux intentions individuelles. La chose a été proposée et acceptée avec une égale bonne grâce par tout le monde.

En quoi est-il intéressant de constater cette continuité de la Conférence qui est appelée à tenir périodiquement ses assises ?

C'est parce que cette continuité est la manifestation de la vie juridique internationale. Cette vie juridique internationale est née en 1899. On a beau s'en moquer, on a beau la critiquer, dans tous les cas on ne saurait contester son existence. Il y là une tentative sans précédent pour soumettre les rapports internationaux à l'empire du droit.

Dans des congrès antérieurs, tenus presque toujours à la suite de guerres, on avait bien réglé les rapports de cette nature sur des points particuliers. Par exemple, au Congrès de Vienne, à la suite des terribles guerres de la Révolution et de l'Empire, des dispositions de détail avaient été prises sur le rang des agents diplomatiques, sur les fleuves internationaux, sur la traite des nóirs, etc. Au Congrès de Paris, tenu à la suite de la guerre de Crimée, on a posé quelques règles sur la guerre maritime. Comme vous le voyez, ce sont des réunions qui se tiennent à la suite de conflits, et des ententes restreintes quant à leur objet.

L'originalité de la Conférence de la Haye a été de s'occuper des intérêts généraux des nations, sans y avoir été amené par une lutte.

Sans doute, il y a eu des tâtonnements. Ils proviennent, soit de la difficulté de l'entreprise, soit de l'inexpérience; mais, néanmoins, cette tentative pour soumettre à des règles juridiques les rapports internationaux est-elle digne de raillerie et de dédain? Ne mérite-t-elle pas qu'on s'y arrête avec quelque intérêt?

Voyons ce qui a été fait successivement dans chaque Conférence.

*
* *

La première Conférence de la paix a été provoquée, comme vous le savez, par un fameux message du Tsar, en date du 12/24 août 1898. Il suffit, pour se rendre compte de la portée de ce document, d'en lire les premières phrases :

« Le maintien de la paix générale et une réduction possible des armements excessifs qui pèsent sur toutes les nations se présentent, dans la situation actuelle du monde entier, comme l'idéal auquel devraient tendre les efforts de tous les gouvernements. »

Ensuite le message insiste sur les charges écrasantes que les armements font peser sur les nations.

En quoi cette manifestation était-elle importante et grave?

Ce n'était évidemment pas la première fois que l'on faisait remarquer les inconvénients, les charges, les dangers de la paix armée; mais la constatation émanait cette fois d'une grande puissance militaire, soumise aux influences conservatrices.

Voilà ce qui a produit une grande émotion dans le monde entier, et cette émotion a malheureusement dépassé la portée de ce qui était dit dans le message. Celui-ci pouvait être considéré comme ouvrant une perspective un peu vaste; mais l'opinion publique est allée encore plus loin. Et alors, au lieu de parler de précautions de nature à prévenir les conflits, de la limitation ou de la réduction des armements, on a parlé tout simplement du désarmement et de la paix perpétuelle, ce qui, naturellement, a provoqué une réaction très vive dans les cercles diplomatiques et parmi les jurisconsultes.

Il m'est agréable de rappeler qu'à mon avis, parmi ceux qui se sont alors prononcés à ce sujet, M. Arthur Desjardins a émis l'opinion la plus judicieuse[1]. Il a dit qu'il ne fallait pas songer à la

1. *Revue des Deux Mondes*, 1er octobre 1898.

réduction des armements, mais profiter de la circonstance pour travailler à la codification du droit international public.

Cette première circulaire a été suivie d'une autre, au mois de décembre de la même année. Dans ce second message, il y avait deux tendances : la première partie parlait encore de la réduction possible des armements, et des mesures qui pourraient être prises pour diminuer les charges militaires; puis, la seconde partie abordait un programme plus précis : revision du projet de Bruxelles relatif aux lois et coutumes de la guerre sur terre, adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève, moyens de prévenir les conflits armés. En d'autres termes, il s'agissait d'essayer de rendre les hostilités plus rares et moins cruelles. N'y avait-il pas là un objet digne d'attention? La Russie ne faisait que continuer de nobles initiatives prises par elle en 1780, 1868, 1874.

Cette dernière partie du programme a réussi, tandis que la première a échoué, ce n'est pas douteux. Alors certains n'ont voulu voir que ce qui n'avait pas abouti, sans s'arrêter aux résultats que l'on avait obtenus. Ils ont dit : « La Conférence, voyant qu'elle ne pouvait mener à bien la première réforme, a fait porter tous ses efforts sur la seconde, de manière à ne pas échouer sur tous les points. »

Devrait-on lui faire un grief de cela? N'était-il pas naturel qu'après avoir constaté que certaines questions étaient insolubles, au moins pour le moment, on étudiât avec un soin particulier celles qui, au contraire, paraissaient de nature à être réglées et que l'on profitât d'un bon vouloir général?

La Conférence a été appelée *Conférence de la paix*. A quel moment cette dénomination a-t-elle surgi?

Je ne saurais le dire. Cependant, me semble-t-il, la première manifestation extérieure s'est produite sur les buvards qui étaient à nos places dans la salle des séances, et qui portaient : « Conférence de la paix. » (*Sourires.*) La formule n'avait rien alors d'officiel, mais elle a été consacrée par l'*Acte final*.

Autrefois, certains critiques, chargés de rendre compte d'un livre, se contentaient, dit-on, de lire la table des matières. (*Rires.*) Et on avait la naïveté de s'en scandaliser! Nous avons changé cela : on doit juger maintenant non sur la table des matières, mais unique-

ment sur le titre. Lire une table des matières, cela dépasse un peu les forces de la plupart des hommes. Et alors on fait des variations ingénieuses sur le titre. C'est très facile; on ne se fatigue pas outre mesure, et on amuse toujours le public. C'est tout profit, si on n'est pas très difficile sur le genre de succès. (*Nouveaux rires.*)

Je vous assure que je n'exagère nullement, et qu'il y a une série — je ne peux pas dire de *travaux* ou d'*études* — une série d'élucubrations, dont les auteurs n'ont guère aperçu que ce titre : « Conférence de la paix. » Ceux-là ont dit que, du moment que l'on s'occupait de la guerre, il ne fallait pas parler de la paix, car il y avait contradiction dans les termes.

J'avoue que, dès le début, je n'ai pas été très enthousiaste du titre « Conférence de la paix ». Je lui trouvais des inconvénients qui apparaissaient plus que ses avantages. Mais, néanmoins, les railleries auxquelles je viens de faire allusion sont vraiment trop faciles et peu sérieuses. Toute conférence qui, en définitive, a pour but de soumettre les rapports internationaux à des règles juridiques, peut revendiquer ce titre, quand même elle s'occuperait de rapports entre les belligérants, et surtout de rapports entre les belligérants et les neutres. N'est-ce pas au cours d'une guerre que les questions internationales se présentent avec le plus d'acuité? N'est-ce pas alors qu'il importe d'avoir des règles? N'a-t-on pas vu des guerres entre deux puissances susciter des récriminations, puis des conflits entre les neutres et les belligérants? Par conséquent, c'est faire œuvre essentiellement utile, pacifique, que d'essayer de régler les rapports de cet ordre.

Maintenant ce titre de « Conférence de la paix » a présenté un inconvénient à un autre point de vue. Les enthousiastes ont pensé que cette réunion allait donner la paix au monde, comme si la paix se fabriquait sur mesure et devait résulter de formules bien tournées. Il paraît que Minerve est sortie tout armée du cerveau de Jupiter. La déesse de la Paix ne peut évidemment pas naître ainsi, parce que les pacifiques ne seraient pas contents de la voir avec des attributs guerriers; elle ne peut davantage sortir, même désarmée, du cerveau d'une Conférence. (*Sourires.*) L'idée d'une conférence chargée d'établir définitivement la paix est par trop simpliste et un peu puérile. Les conférences de la paix, au sens littéral de l'expres-

sion, sont celles qui se tiennent à la fin d'une guerre pour le rétablissement des relations normales entre les belligérants; elles ont bien pour but de *faire la paix* et elles la font au moins provisoirement.

Ma conclusion est donc que, si l'on peut regretter les illusions et les déceptions que devait amener la dénomination de Conférence de la paix, cette dénomination se justifie au point de vue rationnel, parce que c'est faire œuvre de paix qu'essayer de substituer le droit à la force, la justice à l'arbitraire.

La première Conférence s'est réunie à la Haye, le 18 mai 1899. C'était un milieu bien choisi, essentiellement calme. Il importe qu'une semblable réunion soit à l'abri de toutes les agitations extérieures. Ceux qui furent alors les hôtes de la « Maison du Bois » — et j'en vois un certain nombre en ce moment — peuvent se rappeler avec plaisir notre élégante installation dans un cadre de verdure. Il est certain que, l'année dernière, nous n'avons pas retrouvé cette intimité dans ce grand palais comtal, qui, pour nos séances plénières, nous fournissait « la Salle des Chevaliers ».

Vingt-six États étaient représentés. Pour la première fois, l'on voyait une conférence diplomatique aussi nombreuse. Je parle de conférences diplomatiques proprement dites, et non de congrès administratifs comme ceux des postes et des télégraphes, par exemple, qui comprennent à peu près tous les États du monde. Alors que la plupart des conférences de ce genre ne réunissaient autrefois que des États de l'Europe, à celle de 1899, il y avait, en outre, des États de l'Amérique et de l'Asie, réprésentés par une centaine de délégués.

Qu'a-t-on fait?

On a échoué sur une portion du programme, dont je vous ai parlé tout à l'heure, et on a réussi sur plusieurs autres; on a codifié une partie du droit de la guerre continentale, ce qui n'était pas si facile. A Bruxelles, en 1874, on n'avait pu aboutir; mais les oppositions qui s'étaient alors produites ont disparu à la Haye. Cet heureux résultat est dû en grande partie à la prudente habileté de M. de Martens.

On a ensuite appliqué à la guerre maritime les principes de la Convention de Genève. Il y a longtemps que l'on réclamait cette

extension; mais certains nous objectaient toujours : « Jamais vous n'obtiendrez cela, car il faudrait faire le sacrifice partiel du droit de prise, et il y a une puissance qui ne consentira jamais à cela ». Cependant, grâce sans doute à l'influence du milieu, l'entente s'est faite assez facilement.

En outre, on a essayé le règlement pacifique des litiges internationaux dans une assez longue convention, dont je vous épargnerai l'analyse en mettant seulement quelques points en relief. Je parlerai spécialement de l'arbitrage.

Cette convention pose en principe que l'arbitrage est reconnu par les puissances signataires comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par la voie diplomatique. On conseille, on recommande aux puissances de conclure des ententes ayant pour but de résoudre leurs difficultés par la voie de l'arbitrage. Ce dernier est donc resté facultatif. Et, pour en faciliter le fonctionnement, on a élaboré un règlement de procédure très développé, dont peuvent se servir ceux qui veulent régler judiciairement leurs différends.

Ce règlement peut naturellement être modifié par la volonté des intéressés, puisqu'il serait absurde que le recours à l'arbitrage fût facultatif et que la procédure à suivre fût impérative. Mais cela a provoqué des railleries : « C'est une faculté greffée sur une faculté ». Tout cela est un travail platonique. Et, dernier degré de l'injure, l'on ajoutait cette réflexion, à laquelle je suis peut-être plus sensible aujourd'hui qu'en 1899 : « C'est un travail académique. » (*Rires.*)

Non, ce n'est pas si ridicule. A certains moments, quand on désire régler un conflit par l'arbitrage, il est bon d'avoir un instrument tout préparé à sa disposition, de n'être pas obligé de créer de toutes pièces un *modus procedendi*, parce que les règles de procédure proposées en vue d'un cas spécial prennent trop facilement un caractère tendancieux. Celles qui ont été tracées d'une manière abstraite avec le seul souci d'une bonne administration de la justice sont évidemment préférables; il n'y a qu'à faire les retouches qui peuvent être nécessitées par les circonstances particulières du litige.

Ces Conventions élaborées par la Conférence de 1899 ont été finalement adoptées par toutes les puissances, qui en ont compris l'utilité. Lorsque, lors de la clôture de la Conférence, quelques

nations seulement avaient donné leur signature, on prétendait que les autres ne signeraient pas et on se moquait de l'initiative prise par quelques puissances trop zélées et un peu naïves (la France était parmi celles-là, ce qui excitait la verve de certains de nos compatriotes). Puis, quand toutes eurent suivi le mouvement, on dit : « Du moment que toutes les puissances acceptent les Conventions, cela prouve que celles-ci ne signifient rien. On a signé, parce qu'on s'est rendu compte du peu de valeur pratique des Conventions. » (*Rires.*)

Je vous assure que je n'exagère pas. Comptez sur mon exactitude : je reproduis ce que j'ai entendu ou lu. L'œuvre à laquelle j'ai eu l'honneur de participer a été violemment attaquée, je la défends. Je ne suis pas ennemi des coups, surtout de ceux que je rends. (*Applaudissements.*)

L'œuvre de 1899 continuait la codification du droit international public, qui avait été commencée par la célèbre Déclaration de Paris de 1856. Seulement la manière de procéder aux deux époques a été différente et il convient d'insister sur ce point.

Au Congrès de Paris se trouvaient réunies les grandes puissances européennes, auxquelles étaient jointes la Turquie et la Sardaigne, en leur qualité de Puissances belligérantes. Elles avaient arrêté un certain nombre de règles qui étaient devenues obligatoires pour elles par le fait même de leur accord. Puis, pensant que ces règles étaient d'une application générale, elles les avaient communiquées aux autres puissances, en leur demandant d'y adhérer, c'est-à-dire qu'il fallait ou tout prendre, ou tout rejeter en bloc. Sans doute, les règles adoptées par des Puissances placées dans des conditions très différentes au point de vue politique, géographique, économique ou social, avaient des chances d'être conformes aux divers intérêts engagés et de ne pas répondre à des vues purement égoïstes. Toutefois les petites Puissances, ou, si l'on trouve l'expression désobligeante, les moyennes Puissances auraient pu présenter des observations utiles non seulement pour elles, mais pour tout le monde.

En 1899, au contraire, voilà vingt-six puissances qui sont appelées à délibérer sur les règles qui les lieront. N'y avait-il pas là quelque grandeur et un grand hommage rendu au droit et à l'égalité des divers États?

Il est vrai que ce changement de procédé, si digne d'éloge au point de vue des principes et de la justice, n'est pas sans entraîner des difficultés. S'il n'est pas commode de s'entendre quand on est six ou huit, la chose est encore plus malaisée lorsque l'on est vingt six, car il faut tenir compte non seulement de conceptions différentes du droit, mais aussi de conditions politiques, géographiques et sociales très variées. Il y a plus de chances de rencontrer des obstinés parmi cent délégués que dans un petit nombre. La délibération en souffrira, le résultat sera obtenu avec peine, car n'oubliez pas que, dans une conférence diplomatique, la règle est l'unanimité. Si cette exigence peut conduire à l'impuissance, comme le *liberum veto* en Pologne, c'est aussi une garantie contre les entraînements, les résolutions peu réfléchies. Les dispositions acceptées d'un commun accord doivent répondre aux intérêts supérieurs de l'humanité et elles auront d'autant plus de chance d'être observées qu'elles auront été voulues par tous. Un grand bon vouloir est nécessaire afin d'amener de chacun les concessions indispensables à l'entente commune. Il faut être pénétré de cette idée que, si l'on veut aboutir, l'on ne doit pas aller à l'extrémité de son droit, et, à plus forte raison, à l'extrémité de son intérêt.

Quelles ont été les suites de la Conférence de 1899?

D'après l'art. 19 de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, les Puissances signataires se réservaient de conclure des Accords nouveaux, généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeraient possible de lui soumettre. Plusieurs années s'écoulèrent sans qu'il fût fait usage de cette réserve. Le 14 octobre 1903 fut signée la convention d'arbitrage franco-britannique qui a été le point de départ de toute une série d'actes analogues. A l'heure actuelle, on compte une soixantaine de conventions d'arbitrage, dont la plupart ont pris comme type et comme modèle cette entente franco-anglaise.

Il y a eu aussi des affaires d'arbitrage réglées d'après les principes admis en 1899. Certains s'étonnent et regrettent que l'on n'en compte pas davantage; je ne saurais m'associer à ce regret.

Je crois qu'il vaut certainement mieux plaider que se battre; mais il vaut encore mieux s'entendre que plaider. Et il n'est pas utile qu'il y ait un grand nombre d'arbitrages, car cela indique qu'il

y a eu beaucoup de procès. Or, un procès laisse parfois un état d'esprit peu favorable aux bons rapports.

Ce qu'il faut dire, c'est que la crainte de l'arbitrage produit un effet considérable, bien que ce dernier ne soit pas tangible. Je suis assez mêlé au contentieux international pour affirmer le fait. Une convention d'arbitrage entre deux pays peut ne donner lieu à aucun arbitrage; mais son effet peut être néanmoins bienfaisant, car, si l'un d'eux a d'abord le désir de maintenir jusqu'au bout une prétention douteuse, il finira par l'abandonner, ou, tout au moins, par transiger, s'il entrevoit la possibilité d'une sentence arbitrale défavorable. Les gouvernements ne sont pas toujours libres de leurs mouvements; ils ont derrière eux des intérêts puissants qui les gênent, qui les empêchent de reconnaître facilement les droits de l'adversaire. Il faut qu'ils puissent se donner à eux-mêmes et donner à ceux qui les poussent une raison décisive pour traiter. Et cette raison sera précisément le danger d'une sentence arbitrale défavorable.

Je le répète : à mon avis, le grand nombre des conventions d'arbitrage est une chose très heureuse, à raison de leur effet préventif; la crainte de l'arbitre est le commencement de la sagesse et le plus efficace agent de conciliation. (*Applaudissements.*)

Une des suites non négligeables de cette Conférence de 1899 a été le règlement de l'incident de Hull, où tout semblait réuni pour exciter au plus haut point les passions dans les deux pays intéressés. On a vu, dans le passé, des incidents beaucoup moins importants donner lieu à des conflits armés.

Dans ce cas particulier, cette affaire si grave a été réglée avec une facilité relative, d'abord parce qu'il y avait, de part et d'autre, un gouvernement animé de sentiments pacifiques, et, ensuite, parce que l'on a pu recourir à cette procédure toute préparée dont je vous ai parlé, et qu'il a suffi de modifier sur quelques points. Cet instrument forgé par la Conférence a joué un rôle particulier; il a notamment permis de réfléchir, car il faut réfléchir quand il s'agit de conclure une convention. Rien que par le fait que quelques jours s'écoulaient, les passions, qui s'exaspéraient des deux côtés, ont eu le temps de se calmer. Si l'on doit fabriquer un instrument au moment où on en a besoin, c'est une grosse difficulté, pour le fond

et pour la forme; la nation qui prendra l'initiative n'est-elle pas considérée comme s'humiliant, faisant une démarche, tandis qu'il est tout simple de proposer de recourir à un procédé connu, réglé à l'avance.

Je trouve véritablement que l'on est bien ingrat envers la Conférence de 1889, quand on l'accuse d'avoir totalement échoué. N'aurait-elle fait que contribuer à éviter une guerre entre deux grands pays, ce serait déjà un bienfait appréciable, et elle n'aurait pas travaillé pour rien; elle aurait bien mérité son titre. (*Applaudissements.*)

*
* *

Vous savez que la seconde Conférence de la Haye est due à l'initiative du Président Roosevelt. Dans sa circulaire du 21 octobre 1904, provoquée par l'union interparlementaire qui s'était réunie à Saint-Louis, il proposait la réunion d'une seconde Conférence de la Paix. Il rappelait que, parmi les questions générales les plus importantes qui touchent à l'établissement du droit et de la justice dans les relations des États souverains entre eux, il faut citer les suivantes réservées en 1899 pour une future conférence : les droits et les devoirs des neutres, l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime, le bombardement des villes et villages par une force navale. Il insistait sur la question du traitement que doivent recevoir les navires belligérants réfugiés dans les ports neutres à raison de l'importance qu'elle a prise à notre époque. Vous voyez que les questions soulevées se rattachaient à la guerre, ce qui n'empêchait pas le Président des États-Unis de qualifier de Conférence de la Paix la réunion qui aurait à les étudier. Vous vous souvenez qu'au lendemain de la conclusion de la paix à Porstmouth, le Tsar a manifesté l'intention de reprendre l'œuvre de 1899, et le Président Roosevelt s'effaça courtoisement. Ces faits sont rappelés dans le préambule de l'Acte final de 1907; il y est dit que « la deuxième Conférence internationale de la Paix, proposée d'abord par M. le Président des États-Unis d'Amérique, ayant été, sur l'invitation de Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies, convoquée par Sa Majesté la Reine des Pays-Bas, s'est réunie... »

En avril 1906, la Russie envoie un programme, que quelques-uns

ont appelé un programme de résignation. Je l'appellerai un programme de sagesse imposé par les circonstances. Le gouvernement russe déclare expressément qu'il n'y a lieu actuellement que de procéder à l'examen des questions qui s'imposent d'une façon particulière, en tant qu'elles découlent de l'expérience de ces dernières années, *sans toucher à celles qui pourraient concerner la limitation des forces militaires ou navales*. La leçon de 1899 avait donc éclairé le gouvernement russe qui écartait nettement du Programme de la Conférence la question de la limitation des armements. Il est bien singulier que l'on reproche à la Conférence de n'avoir pas essayé de résoudre un problème qui ne lui était pas soumis. Il est vrai que, si elle avait fait de ce problème l'objet de ses délibérations, comme en 1899, on n'aurait pas eu assez de sarcasmes contre cette tentative qu'on aurait proclamée, peut-être non sans raison, vaine et dangereuse.

L'Angleterre s'était réservé de soulever la question et l'a soulevée sous sa responsabilité et dans la forme qui lui convenait. Elle s'est bornée à une déclaration solennelle faite dans une séance plénière et cette déclaration a été suivie d'une Résolution de la Conférence. Je me borne à cette mention.

Je n'insiste pas sur cette constatation, parce que j'entends ne m'occuper ici que du programme même de la Conférence.

Les questions inscrites à ce programme ont été, je crois, toutes discutées, et pour la plupart résolues. Un travail considérable a été accompli par le concours de tous. Ceux qui ont pris part aux discussions des Commissions ou des Comités d'examen n'en ont pas gardé un mauvais souvenir, bien que ceux qui n'ont même pas pris la peine d'en parcourir les procès-verbaux aient déclaré qu'elles avaient été mortelles; personne n'en est mort. (*Sourires.*)

Il y avait une difficulté particulière. Si vingt-six États étaient représentés en 1899, quarante-six avaient été invités en 1907. En fait, quarante-quatre ont été régulièrement représentés. On peut dire, sans altérer la vérité, que le monde civilisé, ou, pour ne blesser personne, que presque tout le monde civilisé assistait à cette Conférence.

Les représentants du monde entier, ainsi appelés à délibérer d'un commun accord sur les questions les plus graves, à élaborer des

règles qui auront d'autant plus de valeur pratique qu'elles auront été librement consenties et acceptées par tous, il y avait certainement là un spectacle grandiose. Mais les difficultés que j'ai signalées à propos de la Conférence de 1899 étaient encore aggravées par l'augmentation du nombre des délégués. Pour la première fois, les Républiques de l'Amérique du Sud étaient appelées à collaborer avec les États de l'Europe et de l'Asie. Je crois pouvoir affirmer que cette rencontre de peuples si divers a eu d'excellents résultats, que les rapports entre les délégués ont été bons, que des préjugés ont disparu, que les peuples gagnent à se connaître et à ne pas se dédaigner ou se craindre systématiquement.

C'est là que les petits États peuvent jouer un rôle très utile s'ils agissent d'eux-mêmes et d'une façon désintéressée. Eux surtout ont la possibilité de soutenir plus facilement les causes justes, d'abord parce qu'ils n'auraient pas la force de faire prévaloir les causes injustes. (*Rires.*) Ils servent alors de trait d'union, ils trouvent des conciliations entre les thèses contradictoires des grandes puissances. Certains délégués ont en ce sens rendu les plus grands services.

La Conférence était fondée sur l'idée, — essentielle, je le reconnais, — de l'égalité juridique des États. Ceux-ci sont tous souverains, égaux en droit, etc. Cependant il faut aussi tenir compte des faits, et montrer parfois plus de tact et d'intelligence de la situation vraie.

Or, l'égalité juridique des États, prise à la lettre, mène à l'absurde. Voilà ce qu'il faut dire courageusement.

Je prends un exemple qui, je crois, ne peut froisser personne, même s'il se trouve dans cette salle des membres des petites nations dont je vais parler. Admettra-t-on que, dans une question de droit maritime, la voix du Grand-Duché de Luxembourg ou même du Monténégro puisse avoir le même poids que celle de la Grande-Bretagne? Ces petits pays pourraient-ils, en argumentant du principe de l'unanimité, arrêter des réformes sur lesquelles les grandes puissances maritimes seraient d'accord?

Souvent des petits États ne voient pas bien leur intérêt, ils croient que l'obstination, je ne voudrais pas dire l'obstruction, est le meilleur moyen d'affirmer leur indépendance, et ils risquent de compromettre le succès des conférences, qui leur sont pourtant si utiles,

en ne tenant pas suffisamment compte, — cela s'est vu, du moins on l'assure (*Rires*), — de l'opinion de la majorité. Avec ces réunions, je le dis encore, ils ont la chance inappréciable de pouvoir faire entendre leur voix, réclamer ce qui leur semble juste, d'éveiller la sympathie de grands États qui viendra contre-balancer les craintes que leur causent de puissants voisins.

Je voudrais maintenant dire un mot des textes eux-mêmes, bien que je ne veuille ni les commenter, ni les analyser. On dira peut-être que je vais plaider les circonstances atténuantes. Il y a un peu de cela, je n'en disconviens pas.

Ce n'était pas facile, je vous l'assure, de rédiger un texte dans les circonstances où l'on se trouvait, parce qu'il fallait tenir compte d'intérêts divers et des différentes manières de voir. On ne travaille pas alors comme dans son cabinet, où l'on tient compte de la pure logique. Si l'on ne se prêtait pas à des transactions, à des nuances, à des formules un peu vagues, souvent on n'aboutirait à rien. Or je ne crois pas qu'il y ait, en général, avantage à ne rien faire du tout.

Remarquez aussi qu'il est excessivement dangereux de poser une règle absolue, alors que l'on se rend très bien compte qu'en fait, il sera parfois impossible de l'appliquer. Tandis que, si vous ne formulez cette règle que comme une recommandation, en disant : « s'il est possible, si les circonstances le permettent », on réussira généralement. L'éducation nécessaire se fera ainsi peu à peu, progressivement. On aura à cœur de tenir compte de la recommandation ; on ne sera pas effrayé du devoir moral comme on le serait par l'obligation juridique.

Si je me permets de parler ainsi du travail un peu minutieux auquel j'ai dû me livrer, avec mes collègues du Comité de rédaction, c'est que j'ai à cœur de remplir un devoir qui m'est très doux, tout en étant sûr d'être désagréable en ce moment à quelqu'un, qui me pardonnera demain. Si j'ai pu jouer dans cette conférence le rôle dont on a parlé quelquefois avec trop de bienveillance, c'est que j'ai été aidé, à tous les instants et de toute façon, par le dévouement le plus actif, le plus intelligent, le plus affectueux et le plus modeste de mon excellent ami Henri Fromageot. Je voudrais que, quand on fait allusion aux services proprement juridiques qu'a pu rendre la Délé-

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES BIBLIOTHÈQUE

gation française, l'on associât nos deux noms. Ce serait justice, et cela me ferait grand plaisir. (*Applaudissements.*)

L'ensemble des travaux de la Conférence a été caractérisé par une variété d'expressions très pittoresques. Je n'ose pas dire qu'elles soient très aimables. Voici ce que j'ai pu recueillir : « C'est un sépulcre rempli d'ossements. » « C'est un fiasco. » « C'est un avortement. » « C'est une faillite. » Certains critiques se contentaient d'une de ces expressions; mais d'autres les cumulaient. Comme, en définitive, je suis encore plus familier avec les affaires commerciales qu'avec la chirurgie, je m'en tiens à la faillite. (*Sourires.*) Et, puisque nous sommes accusés d'avoir fait faillite, je vais tâcher d'établir le bilan de la conférence.

Pour établir ce bilan, il faut, à mon avis, ne pas tenir compte seulement des résultats tangibles, positifs, déjà connus et expressément formulés, mais aussi de ce qui a été préparé, de ce qui ne produit pas d'effets quant à présent, mais en produira dans l'avenir.

Dans les instructions qui avaient été données, au nom du président Roosevelt, aux délégués des États-Unis à la Haye, se trouve un passage qui me semble particulièrement significatif. C'est le secrétaire d'État qui s'exprime ainsi : « Vous envisagerez toujours l'éventualité d'un continuel progrès par lequel le développement de la justice et de la paix internationales peut être procuré, et vous regarderez l'œuvre de la deuxième Conférence non pas seulement en vous reportant aux résultats définitifs atteints dans cette Conférence, mais aussi aux fondements qui pourront être établis pour le résultat des futures Conférences. Il peut très bien se faire que, parmi les services les plus appréciables rendus par cette Conférence, se trouvera le progrès réalisé dans des matières sur lesquelles les délégués n'auront pas pu obtenir un résultat définitif. »

Voilà qui me semble la sagesse même, et je ne pense pas que le président Roosevelt, quoiqu'il ait eu la malechance de recevoir un prix Nobel de la paix (*Sourires*), puisse être considéré comme un simple idéaliste qui se berce d'illusions et se contente trop facilement des apparences.

Je divise le travail accompli en deux parties.

Il y a d'abord une revision soigneuse du travail de 1899. Dans la

convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, on a fait un grand nombre de modifications ou d'additions suggérées par la pratique et la doctrine. On a introduit, pour les litiges de peu d'importance, une procédure sommaire d'arbitrage. On a profité de l'expérience de l'incident de Hull pour régler les détails si complexes de la procédure des commissions internationales d'enquête. En ce qui concerne les lois et coutumes de la guerre sur terre, on a revisé à la fois la Convention et le Règlement qui y est annexé. Je note pour le Règlement deux dispositions qui ont leur importance. « Il est interdit à un belligérant de forcer les nationaux de la partie adverse à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre leur pays, même dans le cas où ils auraient été à son service avant le commencement de la guerre. » (Art. 23, dern. alin.)

« Il est interdit de forcer les habitants d'un pays envahi ou occupé à donner des renseignements sur l'armée de l'autre belligérant ou sur ses moyens de défense. » (Art. 44.) En d'autres termes, la grande majorité de la Conférence a condamné la pratique encore existante, brutale, barbare, des « guides forcés ». Elle a ainsi rendu hommage à l'idée du droit et au patriotisme.

Dans certains milieux, on avait dit que ce Règlement de 1899, en conformité duquel les puissances s'obligeaient à donner des instructions à leurs forces armées de terre, n'avait qu'une valeur purement morale. Des ouvrages autorisés, officieux sinon officiels, le mettaient sur la même ligne que le projet de Bruxelles de 1874, citant indifféremment l'un ou l'autre, c'est-à-dire un texte dûment signé et promulgué, et un simple projet.

Eh bien! si l'on a pu hésiter, avoir même des craintes à ce sujet, le doute n'est maintenant plus possible. En effet, il est dit dans la convention nouvelle que la partie belligérante qui violerait les dispositions du Règlement sera tenue à indemnité, s'il y a lieu. On ajoute même qu'elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée. Voilà une disposition qui, sur l'initiative d'une puissance non suspecte d'idéalisme exagéré, a été adoptée sans difficulté et qui proclame d'une manière éclatante le caractère obligatoire du règlement en indiquant la sanction. Les belligérants sont intéressés à faire connaître le Règlement à leurs troupes et à veiller à son observation, puisque leur respon-

sabilité pourra être invoquée. C'est un progrès incontestable de l'idée de droit.

En 1899, on avait adapté la convention de Genève de 1864 à la guerre maritime. Cette convention ayant été revisée en 1906, il a bien fallu tenir compte de cette revision pour la guerre maritime, de manière qu'il y ait concordance dans les mesures humanitaires prises pour les victimes des guerres maritimes ou des guerres continentales.

Les résultats obtenus en 1899 ont donc été confirmés et consolidés en 1907.

Abordons maintenant la seconde partie des travaux, qui concerne les conventions nouvelles.

Sur bien des points, l'accord a été relativement facile. Mais je tiens à constater que, même lorsque, dans de pareilles circonstances, on se borne à reproduire des règles admises par la coutume ou la doctrine, on fait encore œuvre très utile, très pratique. En effet, une règle coutumière ou doctrinale manque le plus souvent de précision et quelquefois de certitude. Il vaut beaucoup mieux une règle acceptée d'une manière ferme et précise par tous les États qui entendent s'y soumettre.

Sur certains autres points, l'accord n'a pu se réaliser. Mais, là encore, la discussion n'a pas été inutile, parce que le domaine de l'incertitude s'est restreint peu à peu, et qu'alors on a pu voir exactement ce qui restait à régler. C'est comme pour l'Afrique qui, pendant ma jeunesse, était dans la plus grande partie *terra incognita*, dont la carte portait des blancs énormes. Puis peu à peu, grâce aux efforts combinés d'explorateurs de toute condition, de tout pays, elle a été mieux connue. Le domaine incertain du droit international se restreindra aussi peu à peu à la suite des travaux des jurisconsultes et des diplomates de toutes les nations.

En ce qui touche le commencement de la guerre, on a maintenant une convention sur laquelle on est tombé unanimement d'accord. Elle décide que les hostilités doivent être précédées d'une déclaration de guerre motivée ou d'un ultimatum formel. On s'en est tenu là. Une autre Conférence, allant plus loin, dira peut-être qu'il doit s'écouler un certain délai entre le moment où l'on notifie son

intention de se livrer aux hostilités, et celui où les hostilités pourront effectivement commencer. Un amendement avait été proposé en ce sens. Il serait trop facile d'indiquer l'utilité de l'établissement d'un pareil délai. En attendant, une question qui, depuis longtemps, donnait lieu à de vives discussions doctrinales et à de fréquentes récriminations entre les belligérants, se trouve tranchée.

On a ensuite posé quelques règles sur la neutralité dans la guerre sur terre. Ces règles mettent hors de contestation quelques points de première importance pour les États neutres. Les petits États seront ainsi à l'abri des pressions ou des récriminations des belligérants.

J'arrive à la guerre maritime. Ce domaine a été pendant longtemps interdit, parce que, dans les conférences, l'Angleterre déclarait de la manière la plus nette qu'elle entendait que les questions relatives à la marine ne fussent pas soulevées. C'est ainsi qu'elle agit notamment à Bruxelles, en 1874, où cependant elle n'avait guère à craindre qu'on parlât de la marine.

C'est par conséquent déjà un progrès considérable que d'être entré en conversation sur ce sujet si grave, si difficile à résoudre, notamment par suite de certaines situations géographiques. Ainsi, par exemple, il est certain que l'Angleterre et la Russie ne peuvent avoir une même conception de la neutralité maritime.

Beaucoup de points ont été précisés au profit des neutres et de la paix. La neutralité maritime a été examinée dans une commission présidée par le comte Tornielli. J'ai eu l'honneur d'être alors le collaborateur de cet éminent diplomate, et il m'a été permis de constater les grands efforts qu'il faisait pour aboutir. Aussi, quand on constate les résultats obtenus, doit-on un souvenir reconnaissant à sa mémoire. (*Applaudissements.*)

Le comte Tornielli s'est notamment occupé des mines sous-marines qui ont fait assez parler d'elles. Du reste, c'est naturel : elles font du bruit. (*Rires.*) On pouvait s'en préoccuper, car, bien des mois après la conclusion de la paix russo-japonaise, elles ont encore causé du dommage à un grand nombre de navires. Mais le problème est très difficile, et il ne faut pas en vouloir à la diplomatie, ni même au droit international, s'il n'est pas encore résolu. On doit surtout faire appel ici aux ingénieurs; quant à présent, leurs inventions ne sont pas encore au point. Il importe d'arriver à ce

qu'une mine abandonnée ne soit pas nuisible trop longtemps, de découvrir un mécanisme qui, au bout d'un temps déterminé, l'empêche de produire son effet destructif. Les mathématiciens vous disent bien que l'on a trouvé la solution cherchée; mais, après avoir causé avec des marins, je n'en suis pas convaincu. Par conséquent, si la science a des tâtonnements, pourquoi en refuser au droit, d'autant que, dans cette circonstance, le droit doit suivre la science?

On a donc fait une convention qui contient certaines restrictions humanitaires, certaines interdictions, pour empêcher le retour de faits déplorables qui se sont produits récemment. On n'a pas craint de marquer que l'on faisait une œuvre provisoire qu'il y aurait lieu de reviser dans quelques années.

On a signé une autre convention relative au bombardement par des forces navales des villes et villages non défendus, de manière à concilier les intérêts des belligérants et les intérêts humanitaires.

Des publicistes ont reproché à la Conférence de n'avoir pas tranché la question de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer. Je ne lui adresserai pas ce reproche, car, ici, aux conflits d'intérêts viennent s'ajouter les conflits d'idées; les jurisconsultes ne sont pas d'accord sur la solution à donner à la question. L'inviolabilité de la propriété privée n'est pas un dogme, et de grands États maritimes, comme la France et la Grande-Bretagne, ont le droit de s'en tenir à la pratique actuelle jugée par eux conforme à leurs intérêts. De nouvelles études sur ce sujet sont absolument nécessaires.

Si l'accord ne s'est pas fait sur la question principale, on s'est entendu sur certains points qui ne sont pas dénués d'importance. On a reconnu l'inviolabilité de la correspondance postale, qu'elle ait un caractère officiel ou privé, qu'elle se trouve sur un navire neutre ou sur un navire ennemi. Il y a là un résultat précieux pour le commerce universel qui, en temps de guerre, souffrait considérablement du trouble apporté dans le service des postes par les procédés des belligérants.

De même, on a protégé contre la capture les bateaux affectés à la pêche côtière ou à des services de petite navigation locale, comme les navires chargés de missions religieuses, scientifiques ou philanthropiques. Sans doute, souvent des belligérants ont spontanément

respecté de pareils navires, mais cela n'a pas toujours été et il vaut mieux établir une règle ferme que de laisser la solution dépendre de la générosité d'un belligérant, d'autant plus qu'en l'absence de convention, un belligérant pourra hésiter à être tolérant, parce qu'il ne sera pas sûr de la réciprocité.

Enfin, on a réglé d'une façon équitable la situation des équipages des bâtiments de commerce ennemis capturés. Ces hommes, moyennant certaines conditions, ne pourront plus être retenus prisonniers. La Convention suppose que la pratique est contraire et est la justification d'une thèse soutenue par le gouvernement français il y a trente-huit ans.

J'arrive à la matière particulièrement brûlante de *l'arbitrage obligatoire.*

Là, il y a les griefs de ceux qui le veulent, et les griefs de ceux qui le craignent. Il est évident que, dans les deux camps, on est mécontent à raison de ce qu'on n'a pas fait ou de ce qu'on a essayé de faire. Je constate que personne, ni en 1899, ni en 1907, n'a soutenu l'arbitrage obligatoire sans restrictions. Personne n'a eu la naïveté de dire et même, je l'espère, de penser qu'avec l'arbitrage obligatoire, la guerre serait écartée, et la paix définitivement fondée. Pour dire mon vrai sentiment, j'ai toujours été frappé du mot que l'on prête aux Puritains : « Ayons confiance en Dieu, et tenons notre poudre sèche. » Si vous le voulez, je modifierai cette formule en la modernisant : « Ayons confiance dans l'arbitrage obligatoire, mais restons forts. » Telle est la conclusion à laquelle j'aboutis.

Quel a été le résultat des délibérations prolongées qui ont eu lieu à ce sujet ?

Un adversaire de l'arbitrage obligatoire a écrit une phrase que je vais lire textuellement, pour que l'on se persuade bien que je ne la modifie pas : « On a laissé aux plénipotentiaires allemands le soin de défendre la cause du bon sens et de la liberté des peuples, cet héritage de la Révolution française, dans un langage que n'auraient désavoué aucun de nos grands politiques comme Mirabeau, Danton, Thiers, Gambetta, Jules Ferry. »

Je ne suis pas absolument sûr que les plénipotentiaires allemands, auxquels on fait allusion, se recommanderaient de ceux qu'on leur

donne comme ancêtres (*Sourires*); mais il faut avouer que cette phrase est un peu étonnante. Le baron Marschall, qui a soutenu avec tant de talent, avec tant de verve, la cause de la minorité, ne pensait certainement pas qu'il parlait en véritable représentant des idées de la Révolution française et qu'il continuait Danton. D'ailleurs, ceux qui ont combattu l'arbitrage obligatoire, en 1907, ont rendu à ses partisans, peut-être sans le vouloir, des services inappréciables en accumulant avec une ingéniosité et une science juridique extraordinaires, et dans le meilleur français, des objections tirées de points de vue auxquels on pouvait le moins songer. Ils les ont forcés à se replier sur eux-mêmes, à creuser le sujet beaucoup plus qu'on ne l'avait fait jusqu'ici. La discussion a été animée, pressante, par moments émouvante, entre diplomates et jurisconsultes qui s'étaient piqués au jeu. Qu'est-il sorti de cette discussion? Je crois que l'on peut dire que, pour la grande majorité de la Conférence, il a été reconnu que ces objections, en apparence dangereuses, n'étaient pas décisives : voilà ce qu'il y a d'important à relever. Voilà le point de départ d'un mouvement en avant. (*Applaudissements.*)

Cette question n'est plus, depuis 1907, ce qu'elle était avant. Je crois que les diplomates et les jurisconsultes qui voudront bien consulter tout ce qui a été dit à la Haye trouveront le moyen de renouveler complètement leurs connaissances sur la matière, et qu'il verront le problème sous tous ses aspects. Ceux-ci, contrairement à ce que pensent certains pacifistes enthousiastes, sont très complexes et il faut les envisager tous, si l'on veut résoudre le problème avec sûreté.

Quels ont été les résultats précis de la délibération?

Au premier abord, on pourrait croire qu'ils ont été négatifs, puisqu'il n'y a même pas eu de convention spéciale conclue entre les trente-deux États qui étaient d'accord sur le principe de l'arbitrage obligatoire et sur certaines de ses applications. Cependant on a abouti à une déclaration insérée dans l'acte final et qui est ainsi caractérisée par un commentateur : « C'est une hypocrisie et un non-sens. » On n'y va pas par quatre chemins. Cette déclaration constate cependant simplement ce qui s'est passé et ce qui n'est pas dénué d'importance.

Or, personne n'a contesté d'une manière absolue le principe de

l'arbitrage obligatoire et on a reconnu que l'expérience acquise depuis 1899 lui était favorable. Quelques Délégations ont dit : « Nous n'avons pas assez étudié la question pour savoir jusqu'à quelles limites nous pouvons nous engager dans cette voie. Nous voulons bien passer des conventions de ce genre avec telles ou telles puissances, mais non avec toutes ; nous préférons les Conventions particulières à la Convention mondiale. » Bref, on s'est plutôt arrêté à des modalités du principe qu'à une question fondamentale.

Les trente-deux États qui avaient admis l'arbitrage obligatoire d'une manière générale, sous la réserve des cas où les intérêts vitaux et l'honneur seraient engagés, l'avaient adopté sans réserve pour un certain nombre d'autres cas. On a fait à ce sujet des plaisanteries faciles et réitérées; on a parlé de la liste *anodine*; on s'est demandé si vraiment il y avait des chances pour qu'un conflit proprement dit s'élevât à propos des cas visés. Je remarque d'abord que tous les cas n'étaient pas aussi mesquins qu'on veut bien le dire, qu'on n'avait pas la prétention d'établir dès à présent l'arbitrage obligatoire pour des cas de nature à provoquer une guerre, que l'essentiel est d'habituer les peuples à régler leurs différends par les voies pacifiques.

Dès à présent, ces trente-deux États se sont réservé le bénéfice de leurs votes, c'est-à-dire la faculté de conclure entre eux une Convention sur les bases adoptées. De plus, l'Acte final contient la mention suivante :

« Elle (la Conférence) est unanime : 1° à reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire; 2° à déclarer que certains différends, et notamment ceux relatifs à l'interprétation et à l'application des stipulations conventionnelles internationales, sont susceptibles d'être soumis à l'arbitrage obligatoire sans aucune restriction. » Il n'y a là aucune hypocrisie et aucun non-sens, mais la constatation fidèle de ce qui s'est passé. Si rien n'a été achevé, tout a été préparé et on peut dire avec confiance que l'avenir de l'arbitrage obligatoire est assuré.

Il y a plus : la Conférence a admis, à la presque unanimité, l'arbitrage obligatoire dans un cas spécial qui n'est nullement chimérique. On suppose un État qui s'adresse à un autre pour exiger de celui-ci le paiement de dettes contractées envers des sujets de

l'État réclamant. En principe, le recours à la force est écarté pour le recouvrement de pareilles dettes. « Toutefois, cette stipulation ne pourra être appliquée quand l'État débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage, ou, en cas d'acceptation, rend impossible l'établissement du compromis, ou, après l'arbitrage, manque de se conformer à la sentence rendue. » Cette Convention, appelée communément Convention *Porter*, du nom du délégué américain, auteur de la proposition, rend, comme on voit, l'arbitrage obligatoire en ce sens que l'emploi de la force est subordonné à l'offre de l'arbitrage. L'État prétendu débiteur n'est exposé à la violence que s'il ne se prête pas à l'arbitrage ou s'il n'exécute pas la sentence intervenue. N'est-ce pas une garantie équitable pour les États faibles, et beaucoup de mesures violentes pratiquées dans le passé n'auraient-elles pas été empêchées par une Convention de ce genre? C'est un résultat bienfaisant à mettre à l'actif de la Conférence, et il ne suffit pas, pour en nier la valeur, de dire que c'est l'échec de la *Proposition Drago*. Celle-ci, sur laquelle je n'ai pas à m'expliquer ici et qui appelle de grandes réserves, n'est pas, que je sache, un dogme auquel il soit interdit de toucher.

Je ne veux pas dissimuler que la justice absolue n'est pas réalisée par la Convention Porter. Il suffit de supposer une réclamation, du genre de celles dont il est question, adressée par un État faible à un État fort. Celui-ci refuse l'arbitrage proposé et envisage avec sérénité la seule conséquence possible du refus, c'est-à-dire l'emploi de la force par son adversaire. Cela est vrai et l'arbitrage obligatoire n'est pas pleinement établi dans le cas prévu. Le résultat, bien qu'incomplet, n'en est pas moins avantageux, d'autant plus que l'expérience prouve que ce sont les petits États ou certains petits États qui, plus souvent que les grands États, sont de mauvais débiteurs. Il est inutile et il serait déplacé de citer des exemples. (*Rires.*)

La délégation des États-Unis a fait un effort considérable pour obtenir l'établissement d'une Cour de justice arbitrale qui serait *permanente*, non plus de nom, comme celle constituée en 1899, mais en fait. Un projet soigneusement élaboré présenté à la Conférence par les délégations des États-Unis, de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, a réglé la procédure, la compétence de la juri-

diction à créer. Seulement il manque une chose essentielle : la machine existe, mais pas le moteur, c'est-à-dire que l'on n'a pas pu tomber d'accord sur la composition de cette cour. Du moment qu'il s'agissait d'un tribunal de quinze ou dix-sept juges à constituer pour quarante-quatre États, on se rend compte de la difficulté qu'il y avait à vaincre pour donner satisfaction à de multiples exigences. Les combinaisons les plus variées ont été imaginées sans avoir la chance d'être acceptées : tantôt les grandes puissances, tantôt les petites étaient en défiance. La Conférence s'est donc bornée à recommander aux puissances l'adoption du projet et sa mise en vigueur dès qu'un accord sera intervenu sur le choix des juges et la constitution de la cour.

Ici encore une chose importante est préparée, et il y a des chances sérieuses pour qu'elle se réalise.

La dernière Convention dont je veuille vous entretenir concerne l'établissement d'une Cour internationale des prises.

Les prises effectuées par les bâtiments de guerre d'un belligérant au détriment des bâtiments de commerce ennemis ou neutres doivent être validées par une juridiction, et jusqu'à présent cette juridiction n'est autre que celle du capteur. Si cela se conçoit à la rigueur quand le navire capteur est de nationalité ennemie, cela se comprend moins quand le navire est de nationalité neutre. Depuis longtemps, des réclamations se sont élevées contre les décisions des tribunaux de prises nationaux auxquels on reproche leur partialité ; on comprend qu'ils n'admettent pas facilement que les officiers de leur marine ont commis des actes arbitraires ou que les règlements édictés par leur gouvernement ne sont pas conformes au droit des gens. Parfois de véritables conflits se sont élevés quand un État neutre épousant la querelle de ses sujets se plaignait à un État belligérant des décisions de ses tribunaux. La Convention à laquelle je suis arrivé a pour but l'établissement d'une Cour internationale à laquelle il sera permis de s'adresser pour demander la revision des décisions des tribunaux de prises nationaux. Il y a là quelque chose de particulièrement intéressant et de significatif au point de vue de l'esprit même de la Conférence. C'est un acheminement vers une Cour de justice permanente au sens propre du mot et aussi vers l'arbitrage obligatoire,

puisqu'il se trouve que des États sont convenus de régler judiciairement des litiges d'une singulière gravité, à propos desquels les réserves ordinaires concernant les intérêts vitaux et l'honneur national se seraient comprises.

L'un des détracteurs attitrés des Conférences de la Haye, arrivant à parler de la Convention relative à la Cour des prises, a dit : « Il y a là quelque chose, mais l'Allemagne et la Grande-Bretagne ont à l'avance refusé leur assentiment ». Le savant publiciste était mal renseigné. Ce sont précisément ces deux pays qui ont pris l'initiative de l'innovation. Ils ont déposé, dès l'ouverture des travaux, deux projets tendant au même but, quoique par des moyens différents. Les divergences ont fini par disparaître grâce à une bonne volonté réciproque, grâce aussi à l'intervention de délégués d'autres États, et finalement la Conférence a été saisie d'un projet qui lui a été présenté au nom de quatre Puissances, l'Allemagne, les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne, et qu'après des modifications peu importantes elle a adopté à la presque unanimité.

Pour la Cour des prises, on a résolu le problème qui avait fait échouer la Cour de justice arbitrale. Pour les 15 sièges à répartir entre les 44 États, les Grandes Puissances européennes, plus les États-Unis et le Japon, ont été considérés, d'une part, comme ayant des intérêts politiques, maritimes, militaires et commerciaux prépondérants, d'autre part, comme faisant le plus grand sacrifice, attendu qu'ils joueront ordinairement le rôle de belligérants. Ils nommeront chacun un juge qui siégera à titre permanent. Les autres puissances désigneront chacune un juge qui siégera, à tour de rôle, deux ou quatre ans. Les petits pays ont fini par se rallier à ce système qui, pour eux surtout, est préférable au *statu quo*, car une juridiction internationale, quelle qu'en soit la composition, sera toujours plus équitable que la juridiction du capteur. Après un accès de mauvaise humeur, résultant de ce que certains d'entre eux ne voient que l'égalité absolue des États, ils ont compris leur véritable intérêt. Et cette convention sur les prises a été votée à une très forte majorité, avec quelques abstentions et une opposition isolée, mais retentissante.

Je dois encore appeler l'attention sur ce qui concerne le droit à appliquer par cette Cour des prises. Le droit international maritime de

la guerre est resté encore malheureusement incertain sur bien des points. La nouvelle juridiction appliquera sans doute le droit positif existant, qu'il résulte de conventions formelles ou d'une coutume bien établie. Que fera-t-elle s'il n'y a ni convention, ni coutume? L'Angleterre a proposé cette solution, hardie sans doute, mais pleine de promesses : « Si des règles généralement reconnues n'existent pas, la Cour statue d'après les principes généraux de la justice et de l'équité. » La Cour reçoit donc une mission très élevée qui est de nature à faire progresser le droit international d'une manière sûre et rationnelle. La jurisprudence pourra combler les lacunes du droit conventionnel.

La Conférence a ainsi créé le premier organisme juridique permanent pour les rapports entre les Etats.

Mon bilan est terminé; je crois qu'il présente un certain actif, et qu'il est difficile de dire que l'on n'a rien fait à la Haye.

On a beaucoup fait et on a beaucoup préparé pour l'avenir. Ce qu'il faut maintenant, c'est tâcher de développer ces germes, et, pour cela, le concours des gouvernements et celui des jurisconsultes sont nécessaires.

Je n'ai aucune qualité pour parler des gouvernements; mais j'estime que les jurisconsultes qui s'occupent du droit international public — je suis un de leurs doyens, je ne m'en vante pas, mais je le constate (*Rires*) — peuvent sans parti pris étudier ce qui a été ainsi préparé. Je ne demande pas que des approbations; on peut critiquer, même vivement, même violemment; mais, que l'on travaille, qu'on ne se contente pas de se moquer d'un titre, que l'on examine les textes et que l'on ne présente pas, comme la conclusion d'une « étude », que le résultat le plus clair de la Conférence de la paix, le seul sur lequel il y a unanimité, c'est qu'elle a montré que le premier délégué de France était un homme charmant. (*Rires et vifs applaudissements.*) C'est sans doute très spirituel, mais nous n'avions pas besoin d'aller à la Haye, je vous assure, pour le savoir. (*Nouveaux rires.*)

Je terminerai en disant qu'il y a un sujet d'études pour beaucoup, et un profit pour tout le monde, à ce qu'une chaîne ininterrompue de travaux réunisse les Conférences, de façon que cette organisation de la vie juridique des peuples soit en constante activité. Je pense

qu'il y a là une éducation progressive à faire pour les gouvernements et pour les peuples. C'est pour cela que j'estime que ceux qui ont pris part à ces travaux peuvent ne pas être trop affectés des railleries ou des dédains auxquels ils sont exposés. (*Applaudissements prolongés.*)

DISCOURS DE M. LÉON BOURGEOIS

Messieurs,

Après l'exposé si complet et si impartial que M. Renault vient de faire des résultats de la conférence de la Haye, — exposé dans lequel il s'est dégagé de son rôle d'acteur principal pour se borner à celui d'équitable témoin, — il me reste en vérité bien peu de choses à vous dire sur nos travaux.

Mais, en tout cas, il faut que j'acquitte une dette envers M. Renault lui-même, à qui est due une si grande part de l'œuvre accomplie en 1907. Je vois ici un certain nombre de nos collègues de la Haye, en votre nom à tous, je les salue avec joie (*Applaudissements*), et je suis sûr que c'est en leur nom comme au mien que je peux parler ainsi de Renault et lui rendre ce témoignage (*Applaudissements*). Ils se le rappellent, comme moi, pendant ces quatre mois et demi, prenant part à toutes les discussions de nos cent cinquante séances, rédigeant entre temps ses lumineux rapports, guidant les esprits sur les terrains les plus difficiles, conseillant les uns et les autres, consulté au besoin par ses adversaires les plus considérables, — ce qui ne l'empêchait pas de les combattre ensuite avec toute sa redoutable bonne humeur. (*Rires.*) — Enfin, couronnant merveilleusement sa tâche dans ce rôle de rapporteur général, où nous l'avons vu réunir entre ses mains tous les textes délibérés, pour les ordonner, les classer, les distribuer à nouveau, souvent les éclaircir et en préciser les rédactions par quelque retouche hardie que chacun ensuite approuvait, puisqu'elle venait de lui, du maître véritable de l'Acte final, de l'auteur de ce magistral rapport général — qui, je l'espère, finira bien par être lu par les journalistes (*Rires*), — de celui en qui nous étions si heureux de voir, là-bas, acclamer, par tous, notre grande École française de Droit. (*Applaudissements.*)

Messieurs, après avoir écouté le discours de M. Renault, vous pouvez vous rendre enfin compte de ce qu'a vraiment été, malgré tant de vaines railleries, l'œuvre de la Haye.

L'entreprise a été des plus nobles, elle a été poursuivie avec une grande bonne volonté, une extrême bonne foi, par les représentants des nations, des civilisations les plus diverses, qui bien souvent ont eu le courage de subordonner à une idée supérieure les intérêts particuliers les plus respectables. Elle a ainsi abouti à tout un ensemble de conventions, de résolutions et de vœux, — et cet ensemble contient des parties définitives d'une importance considérable. D'autres parties sont inachevées, mais non point abandonnées, car des plans sont tracés et des fondations sont solidement posées pour la reprise et pour l'achèvement de l'œuvre.

Il est d'abord un trait essentiel de cette entreprise, sur lequel je veux revenir.

Le nom de « Conférence de la Paix » a donné lieu à bien des malentendus. Je ne voudrais pas, pour ma part, le voir abandonner, car il répond à une vérité profonde. Mais il a fait naître de fâcheuses illusions et, par suite, d'injustes mécontements.

Quel a été véritablement l'objet de nos conférences de 1899 et de 1907; quel sera l'objet de nos conférences futures?

Tout d'abord, faut-il le répéter, ce n'est point le désarmement des nations; ce n'est pas même, en 1907, la limitation des armements, puisque cette question a été préalablement et expressément exclue, par les puissances, du programme de nos délibérations.

Ce ne pouvait pas être davantage, comme certains ont paru s'y attendre, l'institution directe, immédiate de la paix universelle. La paix est le but vers lequel les peuples s'acheminent, et vers lequel, à la Haye, nous avons aussi voulu marcher, — mais on ne décrète pas la paix universelle. Et, pour nous rapprocher de la paix, nous savions bien que la route véritable n'était pas celle du désarmement, qui semble courte mais que barrent d'infranchissables obstacles, mais bien celle du Droit, longue, aride et rude, mais qui seule peut conduire au but.

C'est l'organisation juridique de la vie internationale qui a été l'objet réel de tous nos travaux. Le désarmement progressif sera

la conséquence d'un état de paix de plus en plus stable; mais le seul moyen d'arriver à cet état de stabilité dans la paix, c'est l'établissement du droit et le respect assuré de ce droit entre les États.

Il y a dès maintenant dans l'ordre économique une vie internationale d'une intensité singulière.

Les intérêts industriels, agricoles, commerciaux, financiers, des divers pays se pénètrent tellement, leur réseau resserre tellement ses mailles qu'il existe en fait une communauté économique universelle. Mais cette communauté n'est point constituée suivant les règles du droit; c'est un marché qui obéit aux seules lois de la concurrence, où la chance, l'audace, la force sont les conditions du succès. Est-il possible de s'élever de cette communauté de fait à une communauté d'un ordre supérieur, de constituer entre les nations qui la composent un ensemble de liens de droit qu'elles acceptent également et qui forment entre elles une société véritable? Et si cet état de droit parvient à s'établir et à durer entre les États, ne sera-ce pas par là-même l'établissement d'un état de paix — et de paix réelle et profonde, de paix *vraie*, puisque, nous l'avons dit bien souvent et nous ne cesserons de le redire, la paix sans droit n'est pas, ne peut jamais être vraiment la paix! (*Applaudissements.*)

C'est à cette œuvre, qu'en 1907 comme en 1899, nous n'avons pas cessé de travailler.

Dans quelle mesure y avons-nous réussi?

N'est-ce pas déjà un événement considérable que le fait même d'une telle entreprise?

Au lendemain des événements les plus graves, après un choc qui avait mis aux prises deux grands empires et menacé par instants la paix des deux continents, quarante-quatre États formant l'ensemble du monde ont pu délibérer, pendant plus de quatre mois, sur les problèmes les plus difficiles, les plus redoutables même, — car quelques-uns d'entre eux éveillaient de récents et cruels souvenirs, — et cela sans qu'un trouble même passager ait jamais traversé leurs délibérations.

Et les représentants de ces quarante-quatre États ont pu mener à bien le vote de nombreuses conventions, dont l'esprit est uniquement l'esprit du droit, dont les clauses ont été déterminées, non

comme dans les traités habituels, par la force plus ou moins grande des contractants, parce qu'on a appelé « les conditions de puissance relative » des uns et des autres, mais uniquement par le souci supérieur de l'Humanité et de la Justice, comme si elles étaient dues à l'inspiration de quelque jurisconsulte idéal, réglant, en dehors de toute considération d'intérêt particulier, l'ensemble des rapports nécessaires entre des États égaux en droit. Quel esprit attentif pourrait nier la nouveauté et la portée d'une telle expérience? Et n'y a-t-il pas là comme une révolution véritable dans les relations des peuples civilisés?

Non certes, on n'avait jamais tenté cette entreprise de créer une législation internationale qui fût à la fois contractuelle et permanente, qui pût successivement s'étendre à tous les objets du droit public, fixer, même pour les questions politiques les plus graves, dans l'état de paix comme dans l'état de guerre, les obligations réciproques des États, quelle que fût leur puissance ou leur faiblesse, simplement suivant les données de la science du droit.

Pour que cela fût possible, il fallait d'abord que cette règle supérieure fût acceptée par tous, de se conformer aux leçons du droit. — Et tous, en somme, ont fidèlement accepté ce point de vue commun, qui a été celui de tous nos travaux.

Il fallait ensuite que tous se fissent une idée commune de ce droit supérieur qu'il s'agissait d'appliquer. Il fallait qu'on comprît qu'il découlait tout entier de ce principe que les nations sont des personnes morales égales en droits, parce qu'elles sont souveraines, c'est-à-dire libres; égales en obligations, parce qu'étant libres elles sont responsables. Ici les stipulations ne pouvaient plus être, comme dans les traités politiques, consenties au profit de tel ou tel, et contre tel ou tel autre. Tous devaient stipuler pour tous. Toute obligation devait être mutuelle. Il ne devait y avoir, au regard des institutions nouvelles, ni grands ni petits États. Il ne devait également y avoir qu'une juridiction commune devant laquelle tous, petits et grands, parussent en égaux.

Or, messieurs, c'est bien cet esprit qui a animé toutes nos délibérations de 1907, comme déjà il avait commencé à inspirer celles de 1899. Et c'est lui que nous retrouverons à toutes les pages, dans ces treize conventions, dans ces Déclarations et ces vœux dont

M. Renault vous a si clairement dressé le tableau. Certes on n'a pu faire pénétrer les règles du droit dans tous les domaines de l'action internationale. Il a fallu s'abstenir de conclure sur bien des sujets et le champ reste immense — pour les conférences suivantes — des questions sur lesquelles il n'a pas été possible de s'accorder. Mais qu'un accord se soit établi déjà sur tant de points que vous a signalés notre rapporteur général, que tant d'obligations réciproques, dans la paix et dans la guerre, aient été déjà consenties par tous les peuples, que tant de liens de droits mutuels soient formés entre eux, est-ce donc peu de chose? Et n'avons-nous pas eu raison de dire que de la communauté de fait que le développement économique a formé entre les peuples du globe commencent à se dégager les traits d'une société véritable, d'une société juridique des nations? (*Applaudissements.*)

Messieurs, nous connaissons les objections et les critiques qui peuvent être présentées ici. Certaines des obligations réciproques inscrites dans les conventions de la Haye sont des obligations purement morales. Certaines autres sont conditionnelles et l'examen des dites conditions est plus d'une fois laissé au jugement de l'État intéressé. Enfin, pour celles qui sont acceptées sans conditions ni réserves, qui ont ainsi vraiment le caractère d'obligations juridiques, quelles sanctions pourront être appliquées en cas d'inexécution des conventions? Où est la gendarmerie internationale qui en assurera le respect?

Il faut regarder en face ces objections, afin d'en bien voir à la fois la force apparente et la faiblesse réelle.

Disons un mot d'abord des obligations conditionnelles. Il s'agit de certains engagements que les États n'ont consentis que « sous réserve de certains intérêts vitaux » ou « sauf en cas de nécessité militaire absolue », dont ils demeurent juges. Il y a là évidemment, et on n'a pas manqué de le signaler à la Conférence, un droit d'appréciation souverain qui transforme en obligation morale l'engagement consenti. Mais, comme l'a déclaré tout à l'heure M. Renault, devait-on tenter l'impossible? Et, d'ailleurs, ne pouvons-nous pas rappeler avec quelle insistance solennelle les délégués des États qui ont tenu à insérer ces conditions (par exemple dans le Règlement international de la guerre) ont marqué le scrupule qu'auraient

leurs officiers à en faire usage. Au surplus, est-il vrai qu'une obligation morale soit pour un État une obligation vaine, inexistante? Est-ce vrai surtout lorsque, pour garants d'une telle obligation, il existe non pas comme dans les traités ordinaires, une ou deux puissances intéressées, mais l'ensemble des États du monde?

Il y a d'ailleurs dans nos conventions un grand nombre d'obligations nettement juridiques, sans conditions et sans réserves, telles que le sont les clauses les plus rigoureuses d'un contrat quelconque de droit privé. Le temps nous manque ici pour vous en donner un tableau que vous trouverez, d'ailleurs, dans le Rapport officiel que publiera prochainement la Délégation Française. M. Renault vous en a cité quelques-unes, parmi les plus importantes.

Mais, dit-on encore, il n'y a pas de sanctions suffisantes même pour les obligations vraiment juridiques, puisqu'il n'y a pas de force armée internationale. Les nombreux traités politiques dont est faite l'histoire internationale n'ont pas eu non plus de sanctions de ce genre. Ont-ils cependant été sans durée, sans force, sans efficacité?

Il y a, du reste, pour quelques-unes des obligations inscrites aux conventions de 1899, des sanctions nettement prévues, — sanctions pécuniaires, par exemple, en cas de violation des lois conventionnelles de la guerre; — il y a des juridictions établies, et l'une de ces juridictions, la Cour des Prises, est obligatoire. Si les juridictions internationales créées en 1899 ou depuis n'ont point de force armée à leurs ordres, les sentences qu'elles ont rendues n'ont-elles cependant pas été exécutées? Les plus grands États militaires n'ont-ils pas obéi aux décisions arbitrales? Pourquoi, dans l'avenir, en irait-il autrement, alors que, nous le répétons, c'est le monde entier qui a signé les contrats nouveaux et en garantit, avec une autorité sans égale, la loyale exécution?

Le nier, c'est méconnaître la puissance d'une force qui grandit tous les jours dans le monde : celle de l'opinion. Ce que nous devons chercher dans le domaine des choses internationales, ce n'est pas la sanction dans le sens pénal de ce mot. Ce qui nous importe, ce n'est pas un châtiment après la faute, c'est un obstacle préalable à la violation des engagements. Or, qui peut méconnaître la puissance de l'action qu'exerce aujourd'hui, à toute heure, en tout lieu, même sur les gouvernements les plus despotiques, la

pression continue de l'opinion, — non pas seulement celle que peut inspirer le sentiment du droit et de l'honneur, mais celle qui naît des craintes légitimes que le moindre trouble entre deux États cause aux intérêts de tous les autres, incessamment engagés dans l'échange universel!

C'est cet obstacle à la violation du droit qu'élèvent, entre les États, les Conventions de la Haye. En fixant nettement, avec le consentement de toutes les Puissances, les limites de leurs droits et de leurs devoirs réciproques, en montrant clairement à tous ce qu'elles ont promis de faire ou de ne pas faire, elles donnent non pas seulement aux juridictions arbitrales le texte de leurs décisions, mais à cette juridiction, également souveraine, de l'opinion universelle, les motifs d'une sorte de jugement préalable qui agira presque toujours assez fortement sur la volonté des deux parties pour les rappeler au respect de leurs engagements.

Nous avons parlé des sanctions pécuniaires que la Convention et le *Règlement sur la guerre sur terre* ont prévues, et nous avons dit combien était significative une pareille nouveauté. Voici deux grands États qui sont en guerre, deux armées puissantes en présence, qui n'auraient hier connu d'autre loi que la force, d'autre frein qu'un sentiment bien vague encore des devoirs de l'humanité. Voici qu'un petit article de la Convention se dresse entre les Chefs de ces armées; voici qu'ils entendent, par ce texte de quelques lignes, la voix même de tous les autres États leur dire : « La Puissance au nom de laquelle vous commandez, s'est engagée solennellement, non seulement envers votre adversaire d'aujourd'hui, mais envers nous tous, à faire tels actes, à s'abstenir de tels autres; et elle s'y est engagée pour ceux qui commandent et pour ceux qui combattent en son nom — pour tous, généraux, officiers, sous-officiers ou soldats, si vous violez cette loi, consentie par vous-même, vous êtes déclarés responsables, et il y a des juges, jugeant au nom de l'humanité tout entière, qui vous jugeront et vous condamneront. » — Quel spectacle nous donne, messieurs, cette image du droit se levant tout à coup au milieu des armées, et soyez-en sûrs, s'imposant à la force militaire la plus puissante, grâce au soutien d'une force plus puissante encore, à la volonté du monde civilisé. (*Applaudissements.*)

*
* *

Messieurs, ne nous arrêtons pas aux polémiques. Élevons-nous au-dessus d'elles, pour considérer dans leur ensemble les problèmes posés par les conférences de la Haye. — Tâchons de bien voir ce qu'ils ont de vraiment nouveau, ce qu'ils ont donné déjà de résultats heureux, et ce qu'ils peuvent promettre pour l'avenir.

Le but de la conférence de la Haye est, nous l'avons montré, l'organisation juridique de la vie internationale, la formation d'une société de droit entre les nations.

Pour que cette société pût naître et pût vivre, il fallait réunir les conditions suivantes :

1° Le consentement universel des États à l'établissement d'un système juridique international.

2° L'acceptation par tous d'une même conception du droit commun à tous, d'un même lien entre grands et petits, tous égaux dans le consentement et dans la responsabilité.

3° L'application précise et détaillée de ces principes, successivement à tous les domaines des relations internationales, domaine de la paix comme de la guerre. — et, en même temps, la codification d'un certain nombre d'obligations réciproques, les unes encore morales et conditionnelles, les autres, sans conditions ni réserves, vraiment juridiques et dont la non-exécution constituerait une rupture de la convention, une mise hors la Société.

4° L'organisation de sanctions efficaces, morales ou matérielles, et de juridictions internationales permettant d'assurer l'exécution des lois internationales.

De ces conditions les trois premières sont réalisées depuis 1899 entre 26 États, depuis 1907 entre tous les États civilisés. Une société de droit est formée et le code international a déjà défini un grand nombre des règles juridiques qui en constituent les véritables statuts.

Si l'organisation est encore incomplète, si les sanctions pécuniaires, par exemple, ne sont encore prévues que dans un article de la convention sur les règles de la guerre terrestre, nous avons montré qu'il ne manque pourtant point de sanctions efficaces,

morales ou matérielles, pour la garantie des engagements consentis.

Enfin, si l'organisation de la juridiction internationale de l'arbitrage est encore incomplète, si cette juridiction est facultative, le principe de l'obligation de l'arbitrage a été reconnu à l'unanimité comme nécessaire, et comme applicable sans réserves à certains conflits, et 32 États sont prêts à l'organiser effectivement et sans délai pour les mêmes déffèrends; — enfin, même dans deux cas : recouvrement des dettes contractuelles — et règlement des questions de prises, sous des formes différentes, le recours à la juridiction internationale est d'ores et déjà obligatoire pour tous les États.

La société des nations est créée. — Elle est bien vivante.

En s'ajournant à huit ans, pour une nouvelle assemblée, les représentants des puissances ont marqué la volonté commune de ne pas se désintéresser de son existence et d'assurer sa stabilité, son développement par de nouvelles extensions du régime du Droit.

Pour être sûr de n'exagérer en rien ce jugement, j'en emprunterai la formule à l'un de nos plus éminents collègues, au doyen des ambassadeurs à la Haye, au regretté comte Tornielli.

A la réception officielle de janvier dernier à l'Élysée, parlant au nom du corps diplomatique, il disait : « Des problèmes que la Science elle-même n'avait pas encore osé aborder trouvèrent des solutions inattendues. Sur la base de vérités déjà acquises au patrimoine commun de la civilisation, la conciliation d'intérêts, jusqu'alors considérés comme les plus divergents, a pu être l'objet d'efforts qui ne sont pas demeurés stériles. Ce spectacle, dans lequel le rôle de la France était tout tracé par ses nobles et grandes traditions, est des plus réconfortants. La diplomatie du monde entier, placée désormais à la tête du mouvement des idées, peut, à juste titre, en tirer les plus heureux présages pour un avenir certain de justice et de paix. Le principe de la justice internationale supérieure appliquant sa propre loi n'a pas été seulement proclamé, mais il est entré dans la pratique des nations. »

*
* *

Messieurs, j'ai bien souvent dit que le droit était le seul fondement solide de la paix des Nations.

En poursuivant l'organisation du Droit, la conférence de 1907

n'a donc pas manqué aux devoirs que lui imposait son titre de Conférence de la Paix.

Le monde l'a compris. Et c'est ainsi que le prix Nobel a été justement donné cette année au jurisconsulte qui, à la Haye, a le plus puissamment contribué à cette organisation du Droit.

Ce soir, messieurs, nous avons doublement le droit d'en être fiers, — puisque ce jurisconsulte est un Français et un des maîtres les plus aimés de cette École.

Mon cher ami, soyez non pas félicité par nous, mais remercié pour l'honneur qui, une fois de plus, revient par votre mérite à la science et à la pensée françaises. (*Applaudissements prolongés.*)

Coulommiers. — Imp. Paul Brodard.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE